

OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE PRINCIPLES OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN PUBLIC ADMINISTRATION

ANA ROSO

DOUTORA EM DIREITO PÚBLICO E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

INVESTIGADORA DO CEDIS DA NOVA SCHOOL OF LAW

ana.roso@gmail.com

12.

Resumo

As recentes reformas no seio da Administração Pública, sobretudo as que seguem o modelo do new public management, originam um aumento da importância dos princípios da eficiência e da eficácia no seio da Administração Pública. Os princípios da eficiência e da eficácia não encontram expressa previsão constitucional no ordenamento jurídico português. Contudo, a eficiência foi consagrada no novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), sob a capa do princípio da boa administração. Parece ser este um passo no caminho da autonomização dos princípios da eficácia e da eficiência como princípios jurídicos fundamentais autónomos. Ainda assim, parece poder considerar-se que estes novos princípios integram já o “bloco de legalidade”, os quais devem ser respeitados pela Administração Pública. Este artigo visa, por meio de uma breve revisão de literatura e análise documental, traçar uma abreviada análise da evolução dos princípios da eficiência e da eficácia no seio da Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Princípio da Eficiência. Princípio da eficácia. Princípio da boa administração.

Abstract

The recent reforms within the Public Administration, especially those that follow the new public management model, give rise to an increase in the importance of the principles of efficiency and effectiveness within the Public Administration. The principles of efficiency and effectiveness do not find express constitutional provision in the Portuguese legal system. However, efficiency was enshrined in the new Administrative Procedure Code (CPA), under the cover of the principle of good administration. This appears to be a step on the road to making the principles of effectiveness and efficiency autonomous as fundamental autonomous legal principles. Even so, it seems that these new principles can already be considered to be part of the “legality bloc”, which must be respected by the Public Administration. This article aims, by means of a brief review of literature and documentary analysis, to trace an abbreviated analysis of the evolution of the principles of efficiency and effectiveness within Public Administration.

Keywords: Public Administration. Principle of Efficiency. Principle of effectiveness. Principle of good administration.

1. Introdução

Este ensaio tem por base uma parte da investigação desenvolvida na dissertação de doutoramento, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, com o título: “*O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público*”⁶². Propomo-nos fazer neste artigo uma breve análise da evolução da importância dos princípios da eficiência e da eficácia no seio da Administração Pública.

As recentes reformas no seio da Administração Pública, sobretudo as que seguem o modelo que viria a ficar conhecido como *new public management*, levam a um progressivo aumento da importância dos princípios da eficiência e da eficácia no seio da Administração Pública.

Os princípios da eficiência e da eficácia ainda hoje não encontram expressa previsão constitucional no ordenamento jurídico português – ao contrário do que acontece em outros ordenamentos jurídicos.

Apesar disso, tem havido uma evolução legislativa, e a eficiência foi já consagrada no novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) sob a capa do princípio da boa administração.

Mais, defende-se uma autonomização e consagração legal dos princípios da eficácia e da eficiência, uma vez que se entende que eles integram, desde já, “o bloco de legalidade” incluído no princípio da juridicidade.

Pretendemos, pois, neste artigo analisar, ainda que sumariamente, a evolução destes novos princípios: os princípios da eficiência e da eficácia, designadamente, no que concerne ao aumento da sua importância no seio da Administração Pública.

Para alcançar o objectivo citado *supra*, iremos recorrer à revisão bibliográfica, bem como à pesquisa documental (*maxime*, legislação vigente).

2. Evolução dos princípios da eficiência e da eficácia

O problema da eficácia do Estado não é novo para a ciência jurídica, embora tenha vindo a ganhar importância e a apresentar-se em termos radicalmente novos com o surgimento do Estado Social.⁶³

No Estado de Direito Liberal já se colocava a questão da eficácia, mas esta esgotava-se na clássica eficácia jurídica do seu ordenamento: ao pretender apenas regular externamente a vida social.⁶⁴

⁶² Cfr. Ana Roso, “*O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público*”, (policopiada), dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, pág. 29-41.

⁶³ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, in *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219, 1989, pág. 15.

⁶⁴ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 16.

A chegada do Estado Social vem trazer uma profunda ruptura com o Estado Liberal. Deste modo, depois de na Época Liberal o Estado se ter caracterizado por ser ausente e/ou passivo na área económica e social, na Época de Direito Social, o Estado passa a intervir na economia e na vida social, empenhado na promoção do nível de vida de todos os cidadãos e na procura da igualdade material entre eles.⁶⁵

Parejo Alfonso dá conta de que o Estado de Direito Social passa a ficar sujeito a dois tipos de pressões: *por um lado*, enquanto *agente económico*, o que deriva da sua exposição a uma directa e plena comparação com o sector privado da economia – ao mesmo tempo que continuamente se vai deteriorando o prestígio da cultura do público (conhecida como rígida, lenta, inadequada; em definitivo, hostil à eficácia), frente ao crescente prestígio do sistema privado (entendido como eficaz, ágil, flexível capaz de responder e de se adaptar imediatamente a mudanças) –; e *por outro lado*, enquanto *poder*, a pressão que resulta da pressão crítica, constante e crescente, da sociedade sobre a sua organização e funcionamento. O resultado provisório deste processo de pressões tem-se traduzido na aproximação do Estado ao paradigma privado (de natureza económica)⁶⁶. Ao ponto de se poder empregar aqui, prossegue o autor citado, as expressões gráficas utilizadas por J. Chevallier e D. Losckay⁶⁷, que a “racionalidade jurídica” no Estado vai cedendo terreno à “racionalidade managerial”.⁶⁸ Passa então a importar a “eficaz” e eficiente gestão do Estado, e os seus reais resultados a ser medidos em termos de eficácia e eficiência^{69, 70}. O que obviamente afecta com especial intensidade a manifestação interna, constante e regular, do Estado: ou seja, a Administração Pública.⁷¹

O Princípio do Estado Social, ao consagrar como um dos principais objectivos do Estado a criação de um Estado de bem-estar social, promovendo a qualidade de vida dos cidadãos, (decorrente da transformação do Estado Liberal em Estado Social), assinala à Administração que a sua actuação terá que ser eficaz, pois só assim poderá cumprir essa sua tarefa fundamental. Deste modo se impõe ao Estado que se organize e actue de forma a conseguir alcançar esse objectivo de forma eficaz. Podendo assim afirmar-se que o princípio da eficácia na Administração é uma exigência colocada pelo princípio do Estado Social.⁷²

O conceito de eficácia levanta especiais problemas quando se reporta à Administração Pública. Nas organizações privadas, e especialmente nas sociedades comerciais, não há grandes dificuldades em avaliar a eficácia e eficiência de determinada organização,⁷³ pois, diferentemente do que sucede na Administração Pública, onde a avaliação da eficácia é muito mais complicada, a organização privada é avaliada em termos de lucros. Isto acontece porque as:

“prestações administrativas não são frequentemente mensuráveis e falta uma medida comum de valores. O critério mais aproximado é o nível de satisfação

⁶⁵ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade do New Public Management com os Princípios Constitucionais*, (dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), policopiado, Coimbra, 2002, pág. 149.

⁶⁶ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 17.

⁶⁷ J. Chevallier e D. Loschak, “Rationalité juridique et rationalité manageriale dans la Administration française”, in *Revue Francaise d’Administration Publique*, n.º 24, 1982, pág. 679-720.

⁶⁸ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 17.

⁶⁹ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 17-18.

⁷⁰ A lógica da eficácia e eficiência tem, pois, origem privada, analisando-se numa racionalização de meios e fins, em ordem ao melhor desempenho possível, numa perspectiva utilitarista que se foi buscar à ciência económica, com a actividade empresarial por referência fundamental. Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Direito Público e eficácia*, Lisboa, 1997, cit., pág. 10.

⁷¹ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 17.

⁷² Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 224.

⁷³ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 225; e Manuel Alvarez Rico, *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones públicas*, 2.ª ed., Madrid, 1997, pág. 159.

*dos objectivos da Administração, que (...), nunca será absoluto, mas apenas relativo”.*⁷⁴

Deste modo, a avaliação da eficácia é um problema de qualquer organização, mas que coloca especiais problemas, em organizações que não têm como finalidade o lucro, como é o caso da Administração Pública.

Nos últimos tempos e com as recentes reformas que a Administração Pública tem vindo a ser alvo, e que seguem em grande medida o modelo do *new public managent*, transformam a eficácia e a eficiência em grandes metas a alcançar pela Administração Pública.⁷⁵

O *new public management* tem sido apresentado – de modo genérico e sem pretensão que apresentar aqui qualquer definição do mesmo –, como uma corrente científica desenvolvida pelas ciências da administração, economia e ciência política, teorizado a partir de reformas administrativas que surgiram em vários Estados no final do século passado, que pretende apresentar-se como um modelo alternativo ao paradigma burocrático⁷⁶. O exemplo paradigmático deste processo costuma ser apresentado como sendo a Inglaterra, que sob o governo de Margaret Thatcher, iniciou o movimento no final dos anos 70, que foi depois implementado em vários Estados⁷⁷, como é o caso de Portugal⁷⁸.

Este modelo tem como objectivo “importar” para a Administração Pública os métodos de gestão das empresas privadas. Subjacente a esta nova ideia está, pois, a crença de que as práticas, métodos e princípios utilizados na gestão do sector privado são superiores às usadas na administração do sector público⁷⁹. Procura-se que a Administração seja eficiente e eficaz – os dois grandes *mitos actuais* da administração pública⁸⁰ –, e que dê respostas à procura dos seus “clientes”.⁸¹

Importa agora dar nota dos significados que geralmente são atribuídos aos conceitos de *eficácia* e *de eficiência* a que aqui nos referimos. Assim, a *eficácia* costuma traduzir-se na relação entre os resultados obtidos e os objectivos pré-estabelecidos, assim a eficácia refere-se à efectiva realização dos objectivos pré-fixados⁸². Já quanto à eficiência, considera Luciano Parejo Alfonso que esta pode definir-se como uma subespécie da eficácia, que incorpora a perspectiva da relação meios-objectivos para prescrever o grau óptimo da mesma⁸³. Tem a ver, portanto, com o consumo adequado dos recursos utilizados em determinado processo⁸⁴. Assim, a eficiência pretende relacionar os custos de uma determinada acção (os meios ou recursos utilizados) e o fim pretendido (o benefício esperado com a

⁷⁴ Cfr. Luís Cabral de Moncada, *Direito Público e eficácia*, cit., pág. 9.

⁷⁵ Manuel Alvarez Rico, *Principios constitucionales...*, cit., pág. 157.

⁷⁶ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 71 e 79.

⁷⁷ Entre outros, Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 79; e Andreas Voßkuhle, “Neue Verwaltungsrechtswissenschaft”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.^a auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012, pág. 42-43.

⁷⁸ Cfr., por todos, Miguel Lira e Ana Roso, “A reforma da administração dos recursos humanos públicos portugueses após o fim do estado novo: uma evolução histórica”, in *Revista Ciências Administrativas*, vol. 19, n.º 2, 2013, págs. 536-578.

⁷⁹ Sobre este ponto, vide, designadamente, Joaquim de Araújo, “A reforma da gestão pública: do mito à realidade”, *Comunicação apresentada no Seminário Internacional Luso-Galaico: A reforma da Administração Pública apostas e casos de sucesso*, Braga, 18 a 19 Maio, Universidade do Minho, 2004, pág. 1; Janet Denhardt e Robert B. Denhardt, *The new public service: serving, not steering*, edição expandida, M. E. Sharp, New York, 2007, pág. 6-7, 12-14, 23, 112-113; S. P. Osborne, “The new public governance?”, in *Public Management Review*, Vol. 8, (3), 2006, pág. 378-379; e Christopher Hood, “Contemporary public management: a new global paradigm”, in *Public Policy and Administration*, Vol. 10, (2), 1995, pág. 105-106, 112.

⁸⁰ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 10.

⁸¹ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 10.

⁸² Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 19.

⁸³ Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia...”, cit., pág. 19.

⁸⁴ Idalberto Chiavenato, *Administração geral e pública*, 2.^a edição, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2008, pág. 459

acção), pretendendo alcançar-se o máximo benefício com a menor quantidade possível de meios utilizados⁸⁵. Manifestando os seus efeitos ao nível da sua organização, do procedimento, da sua actividade, e do seu pessoal.⁸⁶

3. A Constituição e os princípios da eficácia e da eficiência

O princípio da eficácia tem sido recebido, como refere Vasco Moura Ramos, em algumas constituições europeias, como por exemplo, na Constituição Espanhola (CE) – n.º 1, do artigo 103 da CE, previsto, ao lado de outros princípios, como princípio jurídico constitucional de actuação administrativa.

Na Constituição Portuguesa não se encontra expressamente previsto o princípio da eficácia como princípio da actuação administrativa. Mas há autores, como Vasco Moura Ramos, que consideram que se pode entender como consagrado na Constituição Portuguesa no preceito relativo à estrutura da Administração, no n.º 2, do artigo 267.º da CRP na Constituição Portuguesa.⁸⁷ Referindo o autor, no entanto, que apesar deste princípio estar previsto na nossa Constituição em sede de estrutura (ou organização) da administração, tem claras e evidentes repercussões também sobre a actividade da Administração.⁸⁸ Constituindo a eficácia um princípio, que pode ser considerado em múltiplos aspectos, tendo consequências tanto na actividade como na organização administrativa, presidindo, assim, este tanto à actividade como à organização da Administração Pública⁸⁹.

No que respeita à organização administrativa, a consagração deste princípio, terá visado essencialmente, segundo Vasco Moura Ramos, incutir no legislador a necessidade de criar um modelo de organização administrativa que tenha em conta a necessidade de estruturar a Administração (*maxime* os seus serviços, dirigentes e trabalhadores) de forma a alcançar os resultados que se lhe exigem – a prossecução do interesse público – de uma forma eficaz e eficiente⁹⁰. Sendo este princípio invocado pelos defensores da substituição da concepção clássica da administração.⁹¹ De tal modo, que, nos últimos tempos, em grande medida impulsionado por um novo modelo de administração, conhecido como *new public management*, este princípio impõe-se, desde logo, como critério de organização racional de serviços.⁹²

Quanto à eficiência também não houve uma consagração constitucional expressa como princípio fundamental da actividade administrativa⁹³. Contudo, desde logo, num Estado Social de Direito, parece que ela surge como um imperativo constitucional⁹⁴. Assim, pode considerar-se que a dignidade constitucional do princípio da eficiência resulta, desde logo, da concretização do Princípio do

⁸⁵ Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, pág. 36.

⁸⁶ Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 36.

⁸⁷ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 225-226.

⁸⁸ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 153.

⁸⁹ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 225.

⁹⁰ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 224-227.

⁹¹ Cfr., neste sentido Luís Cabral de Moncada, *Direito Público e eficácia*, cit., pág. 17-22.

⁹² Suzana Tavares da Silva, "O princípio (fundamental) da eficiência", in *IIIº Encontro de Professores de Direito Público*, 30 de Janeiro de 2009, Porto, esp.º pág. 6, 9-11, 20.

⁹³ Cfr. Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 36.

⁹⁴ Paulo Otero, *O poder de substituição em direito administrativo: Enquadramento dogmático-constitucional*, Vol. II, Lex, Lisboa, 1995, pág. 639.

Estado Social de Direito⁹⁵. Contudo, refere João Loureiro⁹⁶ que o texto constitucional português permite ir mais longe. Pois, no texto constitucional encontramos referências que se podem enquadrar numa noção ampla de eficiência⁹⁷, nomeadamente, no artigo 267.º da CRP. Em termos de organização, afirma-se o valor da eficácia da Administração, n.º 2, do artigo citado; em termos procedimentais, exige-se uma racionalização dos meios, n.º 5, do preceito citado⁹⁸. Para além disso, encontramos na alínea c) do artigo 81.º da CRP, uma referência claro a este conceito de eficiência, na qual se refere que entre as incumbências prioritárias do Estado no campo económico e social se inclui a de “assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando *pela eficiência do sector público*” (itálico nosso)⁹⁹.

Decorre do exposto que, tanto o princípio da eficácia como o da eficiência, apesar de não consagrados expressados pela Constituição como princípios fundamentais da actividade administrativa, podem considerar-se constitucionalmente assinalados à Administração¹⁰⁰.

4. Consagração do princípio da eficiência sob a capa do princípio da boa administração

55

O princípio da eficiência conheceu previsão legal, no seio ordenamento jurídico português, no antigo artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo¹⁰¹, como um dos princípios gerais do procedimento administrativo. Contudo, actualmente, já não será de considerar este princípio apenas como um princípio geral do procedimento administrativo¹⁰².

Já o novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro, no seu artigo 5.º, devido à influência da autonomização do princípio boa administração a nível comunitário, e também por sugestão da doutrina¹⁰³, autonomiza o princípio da boa administração, como um dos *princípios gerais da atividade administrativa*. Passando a incluir sob a sua capa o princípio da eficiência. Consagra, assim, o novo CPA o princípio da eficiência como uma das dimensões do Princípio da Boa Administração, aparentemente sem autonomia.

O n.º 1, do artigo 5.º refere que a “*Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade*”. Carla Amado Gomes, ao analisar este preceito, refere que terá ocorrido uma certa:

⁹⁵ João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares (algumas considerações)*, *Studia Iuridica* 13, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pág. 133.

⁹⁶ João Loureiro, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, cit., pág. 133.

⁹⁷ Cfr., também para mais desenvolvimentos sobre o carácter polifacetado da eficiência, bem como da sua distinção de figuras afins, João Loureiro, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, cit., pág. 123 e sgs.

⁹⁸ João Loureiro, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, cit., pág. 133.

⁹⁹ Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 36.

¹⁰⁰ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública – comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anotação artigo 6.º, pág. 28.

¹⁰¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro. Este diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro que aprovou o novo CPA.

¹⁰² Neste sentido, Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 11.

¹⁰³ Como consta da exposição dos motivos do Projecto de Revisão do CPA: “*começou-se por se incluir no Código o princípio da boa administração, indo de encontro ao que era sugerido pelo Direito Comparado, com essa ou outra designação, e a sugestões da doutrina*”.

“oscilação entre uma visão economicista da boa administração — com a referência à eficiência, no artigo 5º/1 — e uma visão jurídica — que é a da jurisprudência europeia e da Carta dos Direitos Fundamentais (com a referência à celeridade, no mesmo artigo 5º/1, a qual depois explicita no artigo 56º)”¹⁰⁴.

Daqui parece resultar uma concepção de eficiência como uma dimensão não jurídica (ou como um princípio não jurídico) da boa administração, existindo assim fora do conceito de *juridicidade*.

Contudo, o entendimento sobre a eficiência não tem sido unânime, tendo vindo a oscilar: *a)* entre aqueles que consideram esta como uma componente não jurídica que integra o princípio da boa administração; estando assim, pois, fora de uma visão jurídica¹⁰⁵, *b)* passando por aqueles que, por sua vez, consideram que a eficiência integra o “bloco de juridicidade”, constituindo pois um princípio jurídico¹⁰⁶; e *c)* até por aqueles, que vão mais longe, que tendem a reconhecer o carácter de princípio fundamental à eficiência¹⁰⁷.

Na concepção tradicional a boa administração surgia configurada como um dever que se concretizava na observância de parâmetros de natureza extrajurídica — *as chamadas regras de boa administração*¹⁰⁸. O conceito de boa administração surgia associada à ideia de eficácia e eficiência da Administração Pública¹⁰⁹, pois que o dever de boa administração era encarado como o “*dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível*”¹¹⁰, ao qual não correspondia nenhum direito, falando-se indiferenciadamente num *princípio da boa administração, do mérito ou da eficiência*¹¹¹. O conceito de boa administração surgiu numa concepção não jurídica, como um dever, a que não correspondia nenhum direito subjectivo¹¹². Actualmente o conceito de boa administração evoluiu para um *superconceito*¹¹³, que adquiriu valor jurídico, e ao qual correspondem direitos e garantias dos administrados. Devendo considerar-se, desde logo, incluídos nos termos do n.º 1, do artigo 5.º, do (novo) CPA, no princípio da boa administração *critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade*. Deixa, portanto, de se poder reduzir, ou confundir, boa administração com eficiência.

Assim se, por um lado, boa administração passa a ser muito mais do que somente eficiência, por outro lado, cremos que a também a eficiência deixa de poder ser encarada apenas como uma dimensão da boa administração, tendo vindo

¹⁰⁴ Carla Amado Gomes, “A «Boa Administração» na revisão do CPA: Depressa e Bem...”, in *Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in *Revista Direito e Política*, Diário de Bordo, Lisboa, n.º 4, 2013, pág. 144-145.

¹⁰⁵ Cfr. Carla Amado Gomes, “A «Boa Administração» na revisão do CPA”, cit., pág. 144-145.

¹⁰⁶ Cfr. Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 36.

¹⁰⁷ Neste sentido, Mathias Ruffert, “Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.ª auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012, pág. 1218-1219. Entre nós, José Casalta Nabais, *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, 3.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012, pág. 374; e, Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 10.

¹⁰⁸ Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, in *Provedor de Justiça – Estudos, Volume Comemorativo do 30.º aniversário da Instituição*, Lisboa, 2006, pág. 13-14.

¹⁰⁹ Cfr. entre outros, Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, cit., pág. 14.

¹¹⁰ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, (6.ª reimpressão da edição de 2001), Almedina, Coimbra, 2006, pág. 38.

¹¹¹ Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1995, pág. 137.

¹¹² Cfr. Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, cit., pág. 13-14.

¹¹³ Cfr., também para mais desenvolvimentos sobre este “*superconceito*”, Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, cit., pág. 28.

progressivamente a exigir-se a sua autonomização da boa administração e a consagração como princípio jurídico autónomo.

Do exposto decorre que, a eficiência e a eficácia correspondem certamente a uma das dimensões que a boa administração continua a assumir, devendo a administração assegurar procedimentos céleres e eficazes¹¹⁴. Sendo, aliás, em sede de procedimentos administrativos que o princípio da eficiência se torna mais notória para os administrados.¹¹⁵ Pelo que, não se nega que a eficiência seja uma das dimensões reconhecidas em geral à boa administração (a par da: celeridade, equidade, imparcialidade, transparência)¹¹⁶. No entanto, actualmente não se pode reduzir o papel e importância do princípio da eficiência a uma das dimensões do princípio da boa administração. Pois, além de um princípio do procedimento administrativo, o princípio da eficiência é também um critério de organização racional de serviços (em grande parte impulsionado pela corrente do *new public management*¹¹⁷), sendo também um critério legitimador da actividade administrativa de “implementação de políticas”¹¹⁸. A doutrina estrangeira, de resto, não tem dúvidas em afirmar que a *eficiência* é hoje um verdadeiro critério do agir administrativo, em geral, impondo à Administração que pautе as suas escolhas por indicadores de sustentabilidade, análise custo-benefício, assim como a gestão do risco¹¹⁹.

Assim, a eficiência e a eficácia surgiram entre nós como regras não jurídicas, tal como as restantes *regras da boa administração*, mas que hoje se procuram afirmar e autonomizar como verdadeiros princípios jurídicos com dignidade constitucional.

5. Autonomização dos princípios da eficiência e da eficácia?

Assim, deve entender-se que o alcance do princípio da eficiência é mais abrangente do que a dimensão que assume no princípio da boa administração. Embora *eficiência* e *boa administração* se encontrem interligados, visto que o fim que se visa alcançar é sempre a da *melhor actuação* tendo em vista a realização do *interesse público*, eles apresentam, hoje, conteúdos distintos e autónomos¹²⁰. Pelo que, entendemos que o princípio da eficiência se deve autonomizar do princípio da boa administração¹²¹ – concordando, assim, aqui com a afirmação de Carla Amado Gomes de que “melhor teria andado o Projecto se tivesse distinguido *eficiência* de *boa administração*”¹²².

Mais: defendemos que estes novos princípios devem vir a ser consagrados e reconhecidos no ordenamento jurídico português, como princípios jurídicos fundamentais autónomos, a par dos demais actualmente consagrados, devendo

¹¹⁴ Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, cit., pág. 14, 24, e Cristiana Cardoso Lopes, *O princípio da boa administração*, dissertação apresentada no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (policopiado), 2010, pág. 11 e 15.

¹¹⁵ Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 10.

¹¹⁶ Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 11.

¹¹⁷ Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 5.

¹¹⁸ Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 11, 13-14.

¹¹⁹ Susanne Baer “V erwaltungsaufgaben”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.ª Auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012, pág. 814-815.

¹²⁰ Cristiana Cardoso Lopes, *O princípio da boa administração*, cit., pág. 93-95.

¹²¹ Neste sentido, vide Cristiana Cardoso Lopes, *O princípio da boa administração*, cit., pág. 93-95. Num sentido também próximo, vide Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 12.

¹²² Carla Amado Gomes, “A «Boa Administração» na revisão do CPA”, cit., pág. 145.

ascender à posição de *verdadeiros parâmetros jurídicos de controlo do agir administrativo*¹²³.

Apesar da Constituição Portuguesa não colocar, pelo menos para já, os princípios da eficácia e a da eficiência ao lado dos princípios fundamentais da actividade administrativa (previstos no artigo 266.º da CRP) – ao contrário, v.g., da Constituição Espanhola que prevê o princípio da eficácia (n.º 1, do artigo 103.º)¹²⁴ –, nem por isso aqueles princípios deixam de ser assinalados constitucionalmente à Administração¹²⁵. Produzindo os seus efeitos ao nível da sua organização, sua actividade, seu pessoal, e processamento dessa actividade¹²⁶. Devendo entender-se que os princípios da eficiência e da eficácia fazem hoje parte do “bloco da legalidade”, que constitui o princípio da juridicidade¹²⁷, não podendo a Administração renunciar a critérios de eficiência e de eficácia.

Desde modo, têm vindo progressivamente a adquirir importância e autonomia no seio da Administração Pública os princípios da eficiência e da eficácia – impulsionados em grande parte, como vimos, pela corrente do *new public management*.

6. Conclusão

Os princípios da eficiência e da eficácia têm vindo progressivamente a adquirir importância e autonomia no seio da administração pública, em grande medida impulsionados pelas reformas que ficaram conhecidas como o modelo do *new public management*.

A Constituição Portuguesa não autonomizou os princípios da eficácia e a da eficiência, como fez com outros princípios fundamentais da actividade administrativa (previstos no artigo 266.º da CRP) – ao contrário, v.g., da Constituição Espanhola que prevê expressamente o princípio da eficácia (n.º 1, do artigo 103.º).

Ainda assim, o novo Código do Procedimento Administrativo (CPA) ao automatizar o princípio da boa administração, no seu artigo 5.º, passa a incluir sob a sua capa o princípio da eficiência. Podendo encarar-se este como um passo no caminho da autonomização e na consagração legal dos princípios da eficácia e da eficiência.

Além disso deve entender-se que os princípios da eficiência e da eficácia integram já hoje o “bloco da legalidade”, não podendo a Administração renunciar a critérios de eficiência e de eficácia.

Deste modo, parece poder concluir-se que estes novos princípios se procuram afirmar como princípios jurídicos fundamentais autónomos, a par dos outros

¹²³ Cfr. Suzana Tavares da Silva, “O princípio (fundamental) da eficiência”, cit., pág. 6.

¹²⁴ Luís Cabral de Moncada, *Direito Público e eficácia*, cit., pág. 11.

¹²⁵ Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração Pública – comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anotação artigo 6.º, pág. 28.

¹²⁶ Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade...*, cit., pág. 225, Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 31, e João Loureiro, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares*, cit., pág. 133.

¹²⁷ Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 36-37.

existentes, clamando pelo seu reconhecimento e consagração legal e/ou constitucional.

- ALMEIDA, Mário Aroso de Almeida, “O provedor de justiça como garante da boa administração”, in *Provedor de Justiça – Estudos, Volume Comemorativo do 30.º aniversário da Instituição*, Lisboa, 2006, pág. 11-40. Disponível em http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Estudos_VolumeComemorativo30Anos.pdf
- ALVAREZ RICO, Manuel, *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones publicas*, 2.ª Ed., 1997, Madrid.
- AMARAL, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, (6.ª reimpressão da edição de 2001), Almedina, Coimbra, 2006.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe Esteves de, “A reforma da gestão pública: do mito à realidade”, Comunicação apresentada no Seminário Internacional Luso-Galaico: *A reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso*, Braga, 18 a 19 Maio, Universidade do Minho, 2004. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>
- BAER, Susanne, “Verwaltungsaufgaben”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.ª auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012
- CHEVALLIER, J./ LOSCHAK, D., “Rationalité juridique et rationalité manageriale dans la Administration française”, in *Revue Francaise d’ Administracion Publique*, n.º 24, 1982, pág. 679-720.
- CHIAVENATO, Idalberto, *Administração geral e pública*, 2.ª edição, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2008.
- DENHARDT, Janet Vinzant/ DENHARDT, Robert B., *The new public service: serving, not steering*, edição expandida, M. E. Sharp, New York, 2007.
- GOMES, Carla Amado, “A «Boa Administração» na revisão do CPA: Depressa e Bem...”, in *Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in *Revista Direito e Política*, n.º 4, Diário de Bordo, 2013, pág. 142-145.
- HOOD, Christopher, “Contemporary public management: a new global paradigm”, in *Public Policy and Administration*, Vol. 10, (2), 1995, pág. 104-117.
- LIRA, Miguel/ ROSO, Ana, “A reforma da administração dos recursos humanos públicos portugueses após o fim do estado novo: uma evolução histórica”, in *Revista Ciências Administrativas*, vol. 19, n.º 2, 2013, págs. 536-578. Disponível em <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/3379/pdf>
- LOPES, Cristiana Maria Cardoso, *O princípio da boa administração*, dissertação apresentada no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, (policopiado), 2010.
- LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves, *O procedimento Administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares (algumas considerações)*, Studia Iuridica 13, Coimbra Editora, Coimbra, 1995.
- MONCADA, Luís Cabral de, *Direito Público e eficácia*, Lisboa, 1997.
- MOURA, Paulo Veiga e/ ARRIMAR, Cátia, *Os novos regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores da Administração*

Pública – Comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

NABAIS, José Casalta, *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, 3.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2012.

OLIVEIRA, Fernanda Paula/DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2017.

OSBORNE, Stephen P., “The new public governance?”, in *Public Management Review*, Vol. 8, (3), 2006, pág. 377-387.

PAREJO ALFONSO, Alfonso, “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, in *Documentación Administrativa*, n.ºs 218-219, 1989, pág. 15-65.

RAMOS, Vasco Moura, *Da compatibilidade do New Public Management com os Princípios Constitucionais*, (dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), policopiado, Coimbra, 2002.

ROSO, Ana, “*O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público*”, (policopiada), dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.

RUFFERT, Mathias, “Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.ª auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012, pág. 1163-1255.

SILVA, Suzana Tavares da, “O princípio (fundamental) da eficiência”, in IIIº Encontro de Professores de Direito Público, 30 de Janeiro de 2009, Porto. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/12441/1/O%20princ%C3%ADpio%20da%20efici%C3%A2ncia.pdf>

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1995.

OTERO, Paulo, *O poder de substituição em direito administrativo: Enquadramento dogmático-constitucional*, Vol. II, Lex, Lisboa, 1995

VOßKUHLE, Andreas, “Neue Verwaltungsrechtswissenschaft”, in *Grundlagen des Verwaltungsrecht, I Band: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, 2.ª auflage, Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Voßkuhle (editores literários), Beck, München, 2012, pág. 1-63.